Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/3253

06. 12. 95

Antrag

der Abgeordneten Dr. Winfried Wolf, Dr. Dagmar Enkelmann, Dr. Gregor Gysi und der Gruppe der PDS

Grundsicherung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Nach dem Regionalisierungsgesetz sind die Länder zur Erstellung von ÖPNV-Gesetzen verpflichtet. Die bisher vorliegenden, teils verabschiedeten, teils in der parlamentarischen Beratung befindlichen Gesetzentwürfe der verschiedenen Länder enthalten oft keine oder nur unzureichende Bestimmungen zur Sicherung der Grundversorgung an öffentlichem Verkehr.

Zur Sicherung der Daseinsvorsorge und der Einheitlichkeit der Lebensbedingungen sowie im Interesse einer sozialverträglichen und umweltfreundlichen Verkehrsgestaltung erscheint eine Rahmenvorgabe durch Bundesgesetz nötig, die Mindeststandards der Verkehrserschließung festschreibt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Entwurf für ein Rahmengesetz zur Grundsicherung des ÖPNV (ÖPNV-Rahmengesetz) vorzulegen, der die folgenden Punkte berücksichtigt:

1. *Definition und Abgrenzung*

   - Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) ist allgemein zugängliche Beförderung von Personen auf Schienen, Straßen, zu Wasser und auf Bahnen besonderer Bauart im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt ist, Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr zu befriedigen.
   - ÖPNV ist unverzichtbarer Bestandteil sozialer Daseinsvorsorge. Er sichert die Mobilität aller Bevölkerungsgruppen.
   - Schul- und Werksverkehre sind in den ÖPNV zu integrieren.
   - Verkehre, die überwiegend touristischen oder kulturhistorischen Zwecken dienen und in ÖPNV-ähnlicher Weise durchgeführt werden, können angemessen und unter Beachtung ökologischer Belange gefördert werden.

2. *Kurze Wege*

- Stadt- und Regionalplanung haben auf größtmögliche Verkehrsvermeidung hinzuwirken. Ein möglichst großer Anteil aller Wege soll im nichtmotorisierten Verkehr zurücklegbar sein.

- Dem ÖPNV ist bei Planung und Finanzierung stets Vorrang vor dem motorisierten Individualverkehr (MIV) einzuräumen. Die gemeinsame Nutzung von Schieneninfrastruktur durch Personen- und Güterverkehr ist im Interesse größtmöglicher Effizienz und Wirtschaftlichkeit anzustreben.

3. *Pflichtaufgabe*

- Der ÖPNV ist kommunale Pflichtaufgabe, soweit er nicht in Landeshoheit betrieben wird. Die zuständigen Aufgabenträger haben für die Planung, Organisation und Durchführung des ÖPNV zu sorgen. Sie können sich für die Erfüllung dieser Aufgaben Dritter bedienen. Für eine hinreichende öffentliche Kontrolle der mit der Durchführung des ÖPNV betrauten Verkehrsbetriebe ist zu sorgen.

- Von den Aufgabenträgern sind ÖPNV-Entwicklungspläne zu erstellen und fortzuschreiben. Diese haben zum Ziel die bestmögliche Sicherung der Mobilität der gesamten Bevölkerung sowie die Minderung verkehrsbedingter Emissionen und sonstiger Umweltbeeinträchtigungen.

Das Nähere regeln Landesgesetze.

4. *Erschließung*

- Alle Siedlungsgebiete sind an das Netz des ÖPNV anzuschließen.

  In geschlossenen Siedlungen soll die Entfernung zur nächsten Haltestelle öffentlicher Verkehrsmittel höchstens 700 m betragen. In dünn besiedelten Gebieten und zu verkehrsschwachen Zeiten können besondere Haus-zu-Haus-Bedienungsweisen gefördert werden.

- Der Schienenverkehr ist das Grundangebot des ÖPNV. Die übrigen Verkehre sind sinnvoll auf den Schienenverkehr abzustimmen. Bei vorhandenen Schienenverbindungen ist die Förderung paralleler Verkehre auf der Straße ausgeschlossen.

  Alle Kreisstädte und vergleichbaren überörtlichen Zentren sind an das Schienennetz anzubinden. Benachbarte Kreisstädte oder vergleichbare überörtliche Zentren im Kreisgebiet sollen auf dem Schienenwege erreichbar sein.

- In Städten über 100 000 Einwohner ist eine Straßenbahn vorzusehen.

  In Städten bis 200 000 Einwohner oder bei besonderen topographischen Gegebenheiten kann auch ein Obusnetz als ausreichend angesehen werden.

Neue Schienenbahnen sollen in oberirdischer Streckenführung gebaut werden. Die Verlegung oberirdischer Streckenführungen unter die Erde ist ausgeschlossen.

5. *Zugänglichkeit*

   - Fahrzeuge und Haltestellen müssen ohne Behinderungen auch für ältere und gebrechliche Personen zugänglich sein. Beförderungsmöglichkeiten für Rollstühle und Kinderwagen sind zu gewährleisten. Die Benutzung von Anlagen des ÖPNV muß insbesondere für Frauen und Mädchen ohne Beeinträchtigung der persönlichen Sicherheit möglich sein.
   - Fahrgastinformation und -betreuung müssen ständig gewährleistet sein.
   - Die verschiedenen Verkehrsmittel sind an Umsteigepunkten geeignet miteinander zu verknüpfen. Der kombinierte Verkehr von Fahrrad und ÖPNV ist zu fördern. Aufbewahrungsmöglichkeiten für Gepäck, Fahrräder und dergleichen sind an Haltestellen und Bahnhöfen je nach Bedeutung vorzusehen.

6. *Bedienungsqualität*

   Die werktägliche Regelbetriebszeit des ÖPNV geht mindestens von

   6 bis 22 Uhr außerhalb städtischer Gebiete, von

   5 bis 0.30 Uhr in Städten bis 100 000 Einwohnern, von

   4 bis 1 Uhr in größeren Städten.

   An Sonn- und Feiertagen ist ein späterer Betriebsbeginn möglich.

   In Städten über 250 000 Einwohner sind Möglichkeiten für Nachtverkehr von 1 bis 4 Uhr vorzusehen. Die Bedienungsdichte kann dabei unterhalb der Anforderungen aus Nummer 4 liegen.

7. *Verkehrsverbund*

   In zusammenhängenden Verkehrsregionen ist, auch länderübergreifend, ein einheitliches Verkehrs- und Tarifangebot zu gewährleisten.

   Es sind aufeinander abgestimmte Fahrplantakte zu gewährleisten.

8. *Fahrgastbeiräte*

   In Verbundgebieten, auf Kreis- oder Landesebene sind ÖPNV-Beiräte aus regelmäßigen Nutzerinnen und Nutzern des ÖPNV einzurichten. Umwelt- und Fahrgastverbände sollen in den Beiräten vertreten sein. Den Beiräten ist bei allen den ÖPNV berührenden Entscheidungen von Trägern und Betreibern des ÖPNV oder der Landesregierungen ein Mitspracherecht zu gewähren.

   Das Nähere bestimmen Landesgesetze.

9. *Finanzierung*

   - Die Verantwortung für die Finanzierung des ÖPNV obliegt den Aufgabenträgern. Unterdeckungen der Verkehrsunternehmen werden von den Aufgabenträgern auf vertraglicher Grundlage erstattet. In den Verträgen können unternehmerische Anreize für gute Verkehrsleistungen sowie für die Gewinnung von Kunden vereinbart werden.
   - Nach dem Regionalisierungsgesetz als Ausgleich für die Aufgabenverlagerung im Schienenpersonennahverkehr gewährte Bundesmittel sind ungekürzt und zweckgebunden für den Schienenpersonennahverkehr einzusetzen.

Bonn, den 6. Dezember 1995

Dr. Winfried Wolf
Dr. Dagmar Enkelmann
Dr. Gregor Gysi und Gruppe

Begründung

Zu Nummer 1

Die Reservierung bestimmter Verkehrsleistungen für den Schüler- oder Werksverkehr ist ein Ergebnis besondere Subventionsbestimmungen, die den ÖPNV – bei Priorisierung des MIV – als Sonderleistung für einzelne Personengruppen verstehen. Im Interesse einer größtmöglichen Effizienz des ÖPNV sind solche Verkehrsleistungen der Allgemeinheit zugänglich zu machen.

Im Randbereich zum ÖPNV liegen Verkehrsangebote, bei denen das Verkehrsmittel selbst aus touristischen oder kulturhistorischen Gründen im Mittelpunkt steht, wie z. B. bei Museumseisenbahnen. Insoweit damit Verkehr künstlich produziert wird, sind solche Angebote kritisch zu sehen. Unter bestimmten Bedingungen können Nostalgiefahrten und Verkehrsmittel mit niedriger Reisegeschwindigkeit aber auch eine sinnvolle Ergänzung zum normalen ÖPNV sein oder sogar örtlich Aufgaben des ÖPNV übernehmen. Hierzu zählen Bahnstrecken, bei denen bewußt historisches Fahrzeugmaterial eingesetzt wird (z. B. Bad Doberan – Kühlungsborn und andere Strecken an der Ostseeküste) oder die Nordseeinselbahnen, desgleichen Schiffslinienverkehr längs von Flüssen (im Gegensatz zu Fährverkehren, die eindeutige ÖPNV-Aufgaben haben) oder auf größeren Seen (Bodensee, bayerische Voralpenseen u. ä.). Auch Kremserfahrten, mit denen in Fremdenverkehrsgebieten Urlaubsgäste vom Bahnhof abgeholt werden, können eine Bedeutung für den örtlichen ÖPNV haben.

Zu Nummer 2

Der umweltschonendste und sozialverträglichste Verkehr ist der, der erst gar nicht entsteht. Die Misere des heutigen Verkehrs be-

steht nicht in einer hohen Zahl von Zielbewegungen (diese beträgt heute wie vor 50 oder 100 Jahren unverändert etwa 1000 pro Jahr und Person), sondern in einer extremen Streckung der notwendigen Wege. Die gleichen Verkehrszwecke wie früher (Einkaufen, Arbeiten, Bildung, Erholung, soziale Kontakte) erfordern heute eine weitere Anreise. Die Effizienz des Verkehrssystems ist damit erschreckend gesunken (höherer Aufwand für gleiches Ergebnis). Das Verkehrsproblem ist nicht damit zu lösen, daß die heutige autoorientierte Infrastruktur durch einen exzessiv ausgebauten öffentlichen Verkehr ersetzt wird, sondern nur dadurch, daß die zu überbrückenden Entfernungen wieder auf ein verträgliches Maß reduziert werden und somit wieder in den Bereich elementar menschlicher Fortbewegungsweise gelangen. Wenn die große Mehrzahl der Wege durch Muskelkraft (zu Fuß oder mit dem Fahrrad) zurückgelegt werden kann, sichert dies größtmögliche Unabhängigkeit und Individualität im Verkehrswesen. Nur unter diesen Prämissen kann der ÖPNV die Grundsicherung an Mobilität für die verbleibenden Wege übernehmen.

Zu Nummer 3

Laut Regionalisierungsgesetz und Eisenbahnneuordnungsgesetz können die Länder den ÖPNV, insbesondere den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) in eigener Regie führen oder an Kommunen, Kreise oder Zweckverbände delegieren. In letzterem Fall ist die Planung und Durchführung des ÖPNV eine kommunale Pflichtaufgabe, da es sich beim öffentlichen Verkehr um unverzichtbare Daseinsvorsorge handelt.

Ob der ÖPNV besser landeseinheitlich oder besser durch die einzelnen Kommunen bzw. Kreise betrieben wird, liegt im Ermessen des jeweiligen Landes. In jedem Fall ist eine vorausschauende Planung nötig, die im Nahverkehrsplan den derzeitigen Stand und die erwartete und angestrebte weitere Entwicklung darlegt.

Zu Nummer 4

Absatz 1 sichert die allgemeine Erreichbarkeit des öffentlichen Verkehrsnetzes. Eine Haltestelle soll stets in bequemer fußläufiger Entfernung verfügbar sein. Kein Siedlungsgebiet soll vom Netz des öffentlichen Verkehrs abgehängt sein.

Absatz 2 bestimmt den Vorrang des Schienenverkehrs als dem umweltfreundlichsten, stadtverträglichsten und attraktivsten Verkehrsträger. Die systembedingten Vorteile des Schienenverkehrs kommen aber erst in der Netzwirkung richtig zum Tragen. Eine hinreichende Maschendichte des Schienennetzes ist daher Voraussetzung für einen attraktiven und wirtschaftlichen ÖPNV. Der Rückzug der Bahn aus der Fläche hat dazu geführt, daß sogar bereits etliche Kreisstädte von der Schiene abgehängt wurden (z. B. Aurich, Daun, Freyung, Heinsberg, Kirchheimbolanden, Lüchow, Simmern, Westerstede). Neben der Bedeutung für den Ziel- und Quellverkehr (Behördengänge, Einkaufsfahrten, Kulturangebot) sind solche Orte auch als Knotenpunkte für ein abgestimmtes ÖPNV-Netz (Bus-Zubringerlinien, Taxistände, Servicestationen usw.) besonders wichtig. Ebenso fehlen derzeit Verbindungen zwischen zahlreichen benachbarten Kreisstädten. Solche Verbindun-

gen, die mit 30 bis 60 km noch im oberen Bereich des Nahverkehrs liegen, wurden in Westdeutschland zahlreich gekappt. Einige Beispiele sind die Verbindungen Bad Segeberg–Neumünster (29 km, 1984 eingestellt), Bielefeld–Halle/W.–Osnabrück (57 bzw. 40 km, 1984 gekappt), Gummersbach–Remscheid (40 km, 1985 stillgelegt), Düren–Euskirchen (30 km, 1983 stillgelegt), Daun–Wittlich (37 km, 1981 stillgelegt), Mayen–Daun (45 km, 1991 eingestellt), Stuttgart–Calw (55 km, 1983 gekappt), Balingen–Rottweil (29 km, um 1970 stillgelegt). In Ostdeutschland ist ein ähnlicher Kahlschlag in den nächsten Jahren zu erwarten, ein erster Schritt ist z. B. Lübben–Beeskow (40 km, 1995 stillgelegt). Die Wiederherstellung dieser und ähnlicher Relationen, die auch die zwischenliegenden Orte erschließen, schafft ein notwendiges Grundgerüst für den ÖPNV. Den Kreisstädten gleichgestellt sind dabei überörtliche Zentren vergleichbarer Bedeutung, von denen viele erst durch die Schaffung von Großkreisen ihre Kreisstadtfunktion verloren haben. Dieser Bedeutungsverlust ging bezeichnenderweise oft mit der Kappung von Bahnverbindungen einher (Beispiel Jülich, einst Knotenpunkt von Staatsbahn und Jülicher Kreisbahn mit Schienenverbindungen in sechs Richtungen, darunter Direktverbindungen nach Aachen und Mönchengladbach, heute nur noch mit einer Stichstrecke nach Düren angebunden).

Im innerstädtischen Verkehr von Großstädten ist die Straßenbahn das geeignetste Verkehrsmittel. Sowohl hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit als auch in der Stadtverträglichkeit und der Fahrgastattraktivität ist eine gut ausgebaute, moderne Straßenbahn unübertroffen. Die bisherige Politik, Straßenbahnstrecken unter die Erde zu verlegen, um oberirdisch mehr Platz für den Autoverkehr zu schaffen, darf keine weitere Fortsetzung finden. Gewaltige Bau- und Betriebskosten für unterirdische Streckenführungen haben einen Ausbau des ÖPNV-Netzes verhindert und die Attraktivität insbesondere für Frauen und ältere Menschen drastisch verschlechtert.

Für den wirtschaftlichen Betrieb einer Straßenbahn ist ein Mindestverkehrsaufkommen nötig, das je nach örtlichen Verhältnissen durchaus unterschiedlich sein kann. Dieses kann schon bei weniger als 100 000 Einwohnern gegeben sein. Bei Großstädten ist aber durchweg ein ausreichendes Verkehrspotential für eine Straßenbahn vorhanden. In Orten, die im unteren Bereich der Straßenbahnwürdigkeit liegen, kann je nach örtlichen Verhältnissen auch ein gut ausgebautes Obusnetz die Aufgaben der Straßenbahn übernehmen. Obusse liegen sowohl in den Installationskosten als auch in der Leistungsfähigkeit unterhalb der Werte für eine Straßenbahn. In Orten, wo die Maximalkapazität der Straßenbahn ohnehin nicht ausgeschöpft wird, kann ein Obusnetz daher wirtschaftlicher sein. Beim Überwinden starker Steigungen hat der Obus sogar einen Systemvorteil gegenüber der steigungsanfälligen Straßenbahn. Außerdem dient diese Regelung dem Schutz bestehender Obusnetze (Lex Solingen).

Zu Nummer 5

Bisherige Politik war oft, Haltestellen mit Gittern vor den Fahrgästen abzuschirmen, um Autofahrern ungehinderte Fahrt zu ge-

währen. Ebenso werden ÖPNV-Nutzer oft in den Untergrund gezwungen, wo sie durch beengte, verwinkelte und schmutzige Tunnel gehen müssen, damit oberirdisch dem Autoverkehr mehr Platz zur Verfügung gestellt werden kann. Eine solche Politik benachteiligt vor allem die Schwächsten der Gesellschaft, ältere Menschen, für die Treppen und erzwungene Umwege den Zugang zur Haltestelle extrem mühselig und zeitaufwendig machen; Frauen, die in unübersichtlichen Tunneln in besonderem Maße der Angst vor Überfällen ausgesetzt sind.

Ebenso sind personalfreie Bahnhöfe, auf denen nur ein Fahrkartenautomat mit unverständlichen Bedienungshinweisen steht und nur mit Mühe, wenn überhaupt, ein Fahrplan zu finden ist, ausgesprochen abschreckend für potentielle ÖPNV-Kunden.

Unnötig lange Wege an Umsteigehaltestellen und schlechte Ausschilderung der Anschlußmöglichkeiten sind weitere Hindernisse bei der Nutzung des ÖPNV. Hier auftretende Zeitverluste sind oft viel gravierender als wenige Minuten Fahrzeitgewinn durch schnellere Züge und zudem meist viel einfacher und billiger zu beheben, als wenn, wie bisher meist üblich, viel Aufwand für die technische Aufrüstung der Fahrzeuge und Fahrwege betrieben wird.

Zur guten Verknüpfung der verschiedenen Verkehrsträger untereinander gehört nicht nur der fußläufige Anweg zur Haltestelle, sondern auch die Verbindung von Fahrrad und ÖPNV. Im Gegensatz zum flächenfressenden und letztlich nur dem verstärkten Autoverkehr nutzenden System den „Park & Ride" verknüpft „Bike & Ride" – die Anfahrt mit dem Fahrrad zum Bahnhof – zwei umweltfreundliche Verkehrsträger auf optimale Weise. Im Gegensatz zur Anfahrt mit dem Auto läßt sich das Fahrrad auch in geeignet dimensionierten Bussen und Bahnen mitnehmen, so daß auch die Weiterfahrt vom Aussteigebahnhof mit dem Individualverkehrsmittel Fahrrad unternommen werden kann. Die so erzielbaren Reisegeschwindigkeiten sind nahezu bestmöglich.

Zu Nummer 6

Die Grundversorgung mit ÖPNV kann nur gewährleistet werden, wenn ausreichend lange Betriebszeiten angeboten werden. Die heutige Praxis reduziert den ÖPNV außerhalb städtischer Zentren oft auf einen erweiterten Berufsverkehr mit einem Betriebsschluß schon gegen 19 Uhr. Der Besuch kultureller Abendveranstaltungen oder auch nur ein Besuch bei Freunden wird somit unmöglich gemacht. Eine letzte Fahrmöglichkeit gegen 22 Uhr, die noch in den 60er Jahren allgemein auch auf Eisenbahnnebenstrecken üblich war, bietet auch Bewohnern ländlicher Regionen die Möglichkeit, am kulturellen Leben teilzuhaben. In größeren Orten mit intensiveren Verkehrsbeziehungen auch in den Abendstunden und im Frühverkehr sind entsprechend längere Betriebszeiten vonnöten. In Oberzentren mit hoher Einwohnerzahl und umfassendem kulturellen Angebot besteht auch ein Bedarf nach Nachtverkehr zwischen 1 und 4 Uhr. Allerdings können hier nicht die Anforderungen des Tagesverkehrs zugrunde gelegt werden. Nur besonders große Städte brauchen ein ausgedehntes Nachtliniennetz wie in Hamburg oder Berlin. In weniger großen Städten ist es hinreichend, wenn einzelne Nachtfahrten die Hauptrelationen abdecken und

ggf. Nachttaxen eine Feinverteilung ermöglichen. Aber auch längere Fußwege als im Tagesverkehr sind hier zumutbar.

Nicht enthalten sind Vorgaben über die Taktdichte, da diese in der Allgemeinheit eines bundeseinheitlichen Rahmengesetzes nicht genug auf die regionalen Besonderheiten abgestimmt werden können. Im dünnbesiedelten Mecklenburg sind die Anforderungen sicher niedriger anzusetzen als im dichtbesiedelten Nordrhein-Westfalen.

Zu Nummer 7

Versteht sich von selbst.

Zu Nummer 8

Die besondere Mitwirkung der Betroffenen ist wichtiger Bestandteil gelebter Demokratie. Zu oft haben die alltäglichen Nutzer des ÖPNV den Eindruck, daß am grünen Tisch Entscheidungen von Personen gefällt wurden, die Bahnen und Busse nur von Ferne hinter einer Windschutzscheibe sehen. Unverzichtbar ist daher die Mitsprache derer, die durch regelmäßige Nutzung des ÖPNV Schaden von der Allgemeinheit abwenden. Desgleichen ist die Mitwirkung der Organisationen und Verbände, die sich dem Schutz der natürlichen Umwelt verschrieben haben, für den umweltfreundlichen ÖPNV von besonderer Bedeutung.

Zu Nummer 9

Für einen funktionierenden ÖPNV ist eine hinreichende Finanzausstattung unverzichtbar. Historische Erfahrungen zeigen, daß ÖPNV durchaus kostendeckend und sogar gewinnbringend betrieben werden kann, wenn dieser die dominierende Verkehrsart im Bereich des motorisierten Verkehrs ist und mit zweckmäßigen Betriebsmitteln durchgeführt wird. Unter den gegenwärtigen Bedingungen, wo der ÖPNV in eine Nischenexistenz gedrängt wurde, vielerorts mit erheblichen Abschreibungs- und Instandhaltungskosten für unterirdische Verkehrsbauten belastet ist und im oberirdischen Verkehr meist durch überbordenden Autoverkehr und diesen begünstigende Verkehrsregelungen behindert wird, ist in den wenigsten Fällen eine volle Kostendeckung durch Fahrgeldeinnahmen zu erwarten. Daher müssen die Betreiber des ÖPNV mit zuverlässigen, abgesicherten Zuwendungen der Allgemeinheit rechnen können, so wie die Allgemeinheit auch den Nutzen der ÖPNV-Infrastruktur hat. Damit die staatlichen Zuschüsse nicht, wie allzuoft in der Vergangenheit, zu einem bequemen Polster für einen bürokratisierten öffentlichen Personennahverkehr werden, sind vertragliche Regelungen sinnvoll, die die Höhe der Zuschüsse von der Angebotsqualität oder dem in Fahrgastzahlen zu messenden Verkehrserfolg abhängig machen.

Die nach dem Regionalisierungsgesetz den Ländern zustehenden Fördermittel des Bundes müssen auch tatsächlich in voller Höhe für die Förderung des SPNV eingesetzt werden und dürfen nicht zur Stopfung von Haushaltslöchern oder zur Förderung des Straßenverkehrs benutzt werden.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333